



# 我国新业态劳动者权益保障的实践样态、 形成逻辑与优化路径

堵琴因

(浙江理工大学法政学院,杭州 310018)

**摘要:** 新业态劳动者权益保障是新业态经济高质量发展与和谐劳动关系构建不可避免的现实问题。文章以治理工具为视角,对我国新业态劳动者权益保障实践进行类型化分析,揭示实践特征及其形成逻辑,并提出优化路径。我国综合运用利益平衡型、资源赋能型、劳动过程干预型等工具来保障新业态劳动者权益,呈现出治理工具的组合性与连续性特征。治理实践特征的形成受到四种因素影响:权益保障问题的多元化、权益保障目标的复杂性、治理工具功能的差异化以及治理网络结构的复合性。这些因素要求治理实践在工具运用上做到类型多样且具有较高的可接受性。治理工具的组合与连续有助于提高新业态劳动者权益保障的整体效能,但应当进一步丰富治理工具箱,健全治理工具的配套支撑,并把握好治理工具的执行环节。

**关键词:** 新业态;劳动者权益保障;治理工具;社会保险;劳动调解

**中图分类号:** D669

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1673-3851(2025)04-0216-11

## Practice pattern, formation logic and optimization paths of the protection of workers' rights and interests in China's new forms of business

DU Qinnan

(School of Law and Politics, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

**Abstract:** The protection of workers' rights and interests in new forms of business is a practical problem that is difficult to avoid in the high-quality development of economy in new forms of business and the construction of harmonious labor relations. From the perspective of governance tool, this paper classifies the protection of laborers' rights and interests in China's new forms of business, reveals the practice characteristics and formation logic, and proposes optimization paths. The Chinese government has comprehensively used benefit balancing tools, resource enabling tools and labor process intervention tools to carry out the protection of laborers' rights and interests in new forms of business, which shows the combination of utilization and continuous utilization of governance tools. The formation of governance practice characteristics is influenced by four factors: the diversification of rights protection issues, the complexity of rights protection objectives, the differentiated functions of governance tools, and the composite structure of governance networks. These factors require the application of tools in governance practice to be diverse and highly acceptable. The combination and continuity of governance tools help to improve the overall efficiency of the protection of workers' rights and interests in new business forms, but it is necessary to further enrich the governance toolbox, strengthen the supporting measures of governance

收稿日期:2024-05-19 网络出版日期:2024-11-21

基金项目:国家社会科学基金一般项目(23BZZ093)

作者简介:堵琴因(1987—),女,浙江绍兴人,副教授,博士,主要从事公共政策分析和劳动权益保障方面的研究。

tools, and grasp the implementation of governance tools.

**Key words:** new forms of business; protection of workers' rights and interests; governance tools; social insurance; labor mediation

新就业形态(下文简称“新业态”)是伴随互联网技术进步与大众消费升级形成的去雇主化、平台化的就业形态<sup>[1]</sup>。2015年党的十八届五中全会首次提出“加强对灵活就业、新就业形态的支持”,引发社会各界的广泛关注。新业态已经成为我国经济发展和就业增长的新动能。全国总工会第九次全国职工队伍状况调查数据显示,截至2023年,我国新业态劳动者达8400万,构成职工队伍的重要组成部分<sup>①</sup>。截至2024年6月30日,我国共发放网约车驾驶员证712.6万本<sup>②</sup>。2023年,美团外卖骑手达到745万人<sup>③</sup>。新业态创造了大量就业机会,但也带来了劳动关系争议、社会保障缺失、最严算法管理、高强度劳动等劳动者权益保障问题。国务院及相关职能部门相继发文要求:完善适应新就业形态特点的用工和社保等制度,维护新就业形态劳动者劳动保障权益。党的二十大报告明确指出:“加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。”<sup>[2]</sup>新业态劳动者权益保障是我国新业态经济高质量发展与和谐劳动关系构建难以绕开的重大现实问题。

关于新业态劳动者权益保障,现有研究的关注点经历了从新业态劳动用工特征到新业态劳动者权益问题,再到新业态劳动者权益保障这一发展变迁。其中,围绕新业态劳动者权益如何保障,研究文献共提出了三类治理路径。第一类认为应当修改我国《劳动法》,明确新业态劳动者的身份,共有两种方案:一是扩大劳动关系认定标准,将要件式认定改为要素式认定<sup>[3]</sup>或技术从属性认定<sup>[4-5]</sup>;二是新增法律关系,形成“从属性劳动—经营性劳动—独立性劳动”三分法<sup>[6]</sup>。第二类提出完善社会保障制度,适应新业态,建议将工伤保险与劳动关系脱钩,建立基于职业或服务的职业伤害保障<sup>[7-8]</sup>;设计融入性保障和共享型保障<sup>[9]</sup>;增强社会保障制度的包容性<sup>[10]</sup>。第三类聚焦于规范平台用工管理,包括推进新业态领域工会建设,增强新业态劳动者的组织权和集体协商权<sup>[11]</sup>;明确平台责任和义务<sup>[12]</sup>;优化算法用工的规制<sup>[13]</sup>。

现有文献为本文的研究提供了丰富的理论知识支撑,然而,这些研究主要侧重对我国新业态劳动者权益保障治理可行方案的设计与倡导,相对较为宏观。随着新业态劳动者权益问题的不断凸显,我国

各级政府已制定并出台了一系列政策,相关部门也进行了诸如新业态劳动争议多元化解中心建设、新业态劳动者职业伤害险推行、网约配送员职业技能等级认定开展、“小哥驿站”、“小哥学院”等新业态劳动者权益保障的实践探索。由此可见,新业态劳动者权益保障的研究有必要从保障方案的理论设计向保障实践的分析解释进一步拓展。本文将当前我国新业态劳动者权益保障的典型实践作为研究对象,以治理工具为视角,对这些典型实践进行类型化分析,总结归纳出我国新业态劳动者权益保障实践的特征,进而阐述新业态劳动者权益保障实践的形成逻辑和优化路径。通过这些研究,本文试图回答:在新业态劳动者权益问题日益严峻的情况下,我国政府是如何开展新业态劳动者权益保障工作的?如何理解其实践特征和逻辑?对这些问题的研究,有助于丰富新业态劳动权益保障理论,增进对新业态劳动者权益保障这一全球共同关注议题的中国实践理解。

## 一、治理工具视角下我国新业态劳动者权益保障实践的分析框架

治理工具(又称“政府工具”或“政策工具”)是政府解决公共问题和实现治理目标的途径和手段。新业态劳动者权益保障有赖于治理工具的运用。以治理工具为视角,对多样化新业态劳动者权益保障实践进行类型化分析时,有必要确立治理工具的分类标准,划分治理工具类型。本部分以治理工具理论为基础,根据现有研究和实践调研,结合新业态劳动者权益保障的突出问题,得出治理工具视角下我国新业态劳动者权益保障实践的分析框架。

### (一)新业态劳动者权益保障面临的突出问题

我国《劳动法》针对建立标准劳动关系的劳动者,确立了劳动报酬、休息休假、职业技能培训、社会保险福利、劳动安全卫生保护以及提请劳动争议处理等一系列权利。尽管上位法尚未对新业态用工关

① 详见全国总工会第九次全国职工队伍状况调查:[https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/27/content\\_5748417.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/27/content_5748417.htm)。

② 详见全国网约车监管信息交互平台网站:[https://www.cnii.com.cn/rmydb/202408/t20240802\\_590360.html](https://www.cnii.com.cn/rmydb/202408/t20240802_590360.html)。

③ 详见《2023年美团骑手权益保障社会责任报告》:<https://www.meituan.com/csr/people/couriers-development>。

系作出明确规定,但现有的研究文献在对新业态劳动者权益保障进行问题分析时,通常都会参照《劳动法》的相关内容。对这些权利内容进行深入归纳后可以看出,其主要涵盖了利益层面(包含劳动报酬和提请劳动争议处理)、人力资源要素层面(涵盖职业技能培训和社会保险福利)以及劳动管理层面(包含休息休假和劳动安全卫生保护)三个层次的保障。依据权益保障的内容层次,本文对新业态劳动者权益保障问题的分析主要围绕劳动关系主体的利益诉求、资源状况以及劳动过程等方面来展开。

### 1. 劳动关系主体的利益诉求

以外卖骑手和网约车司机为代表的新业态劳动者选择依托互联网平台就业,主要是因为他们追求工作自由、灵活性以及高薪酬。根据2019年7月至8月对武汉市外卖骑手和快递员进行的调查问卷研究,68.79%的受访者将工作自由视为他们选择这一行业的主要原因,27.97%的人是因为高收入<sup>[14]</sup>。这些劳动者普遍认为,通过互联网平台就业,他们可以自主安排工作时间,享受多劳多得且无上限的收入模式。新京报智库发布的《外卖骑手职业可持续发展调查报告》也强调,工作时间的自由度和收入的稳定性是外卖骑手选择该职业的两大大吸引力<sup>①</sup>。

新业态企业在招聘时,也常常以工作的灵活性、自由度和高回报率来吸引求职者。例如,招聘广告中常见的宣传语有:“全天送兼职,时间灵活,多劳多得,收入无上限”;“出车时间自由,多劳多得”。新业态企业作为技术服务公司,将自己定位为促进劳动力资源和市场需求有效配置的中介,并把新业态劳动者视同平台用户。这种角色定位和企业的逐利本质深刻影响着他们对劳动关系的诉求,表现为控制用工成本、占领市场和提高消费者满意度。由此,新业态劳动者和新业态企业的利益诉求之间存在矛盾冲突。为了控制用工成本,新业态企业倾向于“去劳动合同化”用工,影响新业态劳动者对收入和劳动保障的诉求。为了占领市场和管控服务质量,新业态企业建立了复杂的薪酬奖惩制度,利用算法系统对劳动过程加以标准化和严密监控,同样也影响劳动者对工作自由和高收入的诉求。

### 2. 劳动关系主体拥有的资源状况

从资源的角度来看,新业态劳动者面临可替代性强和保障性资源不足的问题。一方面,外卖骑手和网约车司机等新业态劳动者往往具有较低的学历或技能水平。《2019年及2020年疫情期美团骑手就业报告》的数据显示,截至2020年2月16日,超

过82%的骑手学历为高中及以下<sup>②</sup>。笔者于2023年7月至8月对浙江省内外卖骑手和网约车司机进行了问卷调查,共回收有效问卷569份,其中86.6%的受访者学历为高中及以下。这种低学历和低技能的背景使得新业态劳动者在劳动市场上容易被替代。此外,新业态劳动者(尤其是那些主要依赖互联网平台就业的群体)对新业态企业有较高的就业依赖性。互联网平台的低准入门槛——仅需身份信息注册,对年龄、户籍、学历、技能等没有特别要求——吸引了包括青年失业者、长期失业者、负债者、家庭支柱以及低教育水平人群在内的大量劳动力。当劳动权益遭受损害时,新业态劳动者往往只能无奈地说出“你不做,自然有大把人会做”这样的话。

另一方面,新业态劳动者在保障性资源方面严重匮乏。原本依托于劳动关系的社会保障,被新业态企业巧妙地予以规避。加之新业态劳动者对社会保险的认知存在严重不足,在城乡居民、灵活就业人员和企业职工这三种身份之间频繁转换<sup>[15]</sup>,导致他们参加社会保险的比例很低。有调查显示,仅有19.12%的网约车司机是由平台公司代为缴纳社会保险,而超过80%的司机都没有参加城镇职工社会保险<sup>[16]</sup>。新业态劳动者面临着极为严峻的健康和安全风险,然而他们却难以通过建立标准劳动关系的方式来参加工伤保险,而平台所提供的那种按照单或按日进行缴纳的商业意外险,其保障水平也是比较低。

### 3. 劳动过程的管理

新业态企业通过薪酬奖惩制度和平台算法对新业态劳动者进行高度控制和管理,但劳动者往往对这些规则的制定和修改缺乏足够的知情权和参与权。以外卖行业为例,无论是众包还是专送骑手,为了获得更高的报酬,他们不得不接受超长工时、高强度和高密度的劳动。有研究对6056名网约车司机调查发现,网约车司机平均每天工作11.06小时,每周工作时长达到70.16小时<sup>[16]</sup>。为了加强对劳动者在线时长、接单量和工作质量的考核,新业态企业经常变更管理规则,而劳动者通常只能被动接受这些变化。此外,新业态企业通过平台系统对外卖骑手的接单、位置移动、骑行路线和配送时间等劳动过

① 详见新京报智库《外卖骑手职业可持续发展调查报告》:<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1683138466740570222&wfr=spider&for=pc>。

② 详见美团《2019年及2020年疫情期美团骑手就业报告》:<https://mri.meituan.com/research/report>。



程进行详细记录和监控,随时将个体的劳动经验转化为系统的工作标准。为了达到更高效的订单派送,平台系统不断压缩配送时间,导致外卖骑手成为“超级流动者”<sup>[17]</sup>。

## (二)分析框架

在政策工具理论领域,对治理工具的内涵和分类有着丰富的定义和划分。这些工具是将政策目标转化为具体行动的机制<sup>[18]</sup>;它们是为解决社会问题或达成政策目标而采取的具体手段和方式<sup>[19]</sup>。治理工具可以被分为强制性工具、混合型工具和自愿性工具<sup>[20]144</sup>;或者划分为权威型工具、能力建设型工具、激励型工具、象征劝告型工具和学习型工具<sup>[21]</sup>等。无论如何定义这些工具的内涵或分类,理解治理工具的核心在于把握它们与治理问题(政策问题)和治理目标(政策目标)之间的关系,即治理工具应当以问题和目标为导向。基于此,本文以解决新业态劳动者权益问题为出发点,将治理工具分为三个类别:利益诉求平衡型工具、资源赋能型工具和劳动过程干预型工具。利益诉求平衡型工具旨在通过协调新业态企业和劳动者之间的利益诉求,寻找并实现双方利益的平衡点。资源赋能型工具则着重于为新业态劳动者提供或增强特定资源,以改善他们的资源匮乏状况,从而提升其在劳动市场中的地位。劳动过程干预型工具则利用权威力量,对新业态的劳动过程进行规范,包括制定禁止性规定或提出具体要求。

在治理工具选择的影响因素方面,政策工具理论有着非常丰富的阐释。总体来看,主要有四个影响治理工具选择的关键因素:其一,治理工具本身。不同的治理工具具备各自独特的功能以及适用条件,在诸如强制性、有效性、效率、可接受性、可见性、公平性和可操作性等方面都存在明显差异。当推行某一项政策时,某些治理工具会比其他工具表现出更强的有效性,或者在人力和财力的节省方面更具优势<sup>[20]145</sup>。其二,治理问题与治理目标。治理工具的选择是由待解决的政策问题的复杂程度及其本质所决定的<sup>[22]</sup>。工具是根据目标来进行选择的,某一种政策工具被选择是因为在目标与工具之间形成了最佳关系<sup>[23]</sup>。其三,制度和能力。从工具选择的制度主义路径来看,任何一项政策工具的选择都是在特定的制度框架内进行<sup>[24]</sup>。国家能力以及政策子系统的复杂性是影响政策工具选择的重要因素<sup>[20]281</sup>。其四,治理网络(政策网络)。治理工具是基于参与政策问题的行动主体所形成的网络特征来进行选择的,政策网络的特征涵盖了多元一致性、独立性、依赖性、规模、凝聚性、权力关系等<sup>[25-26]</sup>。基于政策工具理论的借鉴,本文将我国新业态劳动者权益保障治理工具选择的影响因素集中在治理工具、治理问题、治理目标和治理网络这四个方面。

基于上述治理工具类型划分与选择影响因素的阐述,本文探究新业态劳动者权益保障实践特征和形成逻辑的分析框架,如图1所示。

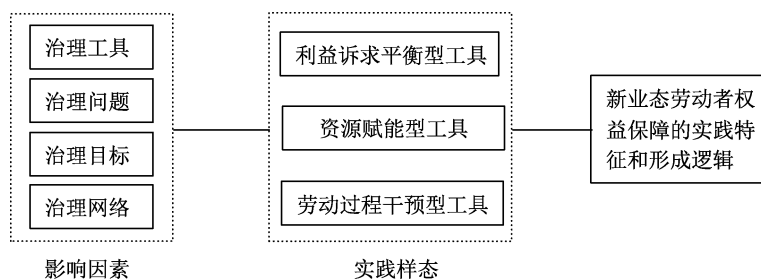


图1 理论分析框架

## 二、我国新业态劳动者权益保障的实践样态

根据利益诉求平衡型工具、资源赋能型工具、劳动过程干预型工具这样的工具类型划分,本部分紧密结合实际的经验材料,对我国新业态劳动者权益保障实践中各类工具在具体运用方面的表现进行阐释。

### (一)利益诉求平衡型工具:建立新业态劳动争议调解组织

利益诉求平衡型工具的运用体现在由地方人力

资源和社会保障局、司法局、劳动争议仲裁院、法院以及工会等机构联合成立的新业态劳动争议调解机构。随着我国劳动权益保障策略的重心逐渐转向调解和预防,劳动争议调解已成为劳动诉讼和劳动仲裁的前置程序。面对新业态领域劳动争议的逐年攀升,地方政府将基层调解机制引入新业态,以地域、行业或企业为对象,成立了多样化的新业态劳动争议调解组织。这些组织承担着利益诉求冲突的监测、预防和化解的多重职能。

第一种形式是属地型调解组织,它包含两类:其

一,在现有的调解场所中挂牌成立新业态劳动争议调处中心或调处工作室。例如,柳州市劳动争议与新业态劳动者劳动权益保护多元联动工作中心。该工作中心是由柳州市司法局、法院、人社局、工会、仲裁委员会等共同设立而成,通过制定并出台相关实施方案,以及组建新业态劳动权益纠纷特约调解委员会,为新业态劳动争议提供便捷高效的调解服务。其二,另外在公共空间专门设立新业态劳动者权益监测服务保障中心。以荔湾区新业态劳动者权益监测服务保障中心为例,该中心共设置了综合受理平台、调解服务平台、权益维护平台、就业服务平台和信息收集监测平台等五大平台,为新业态用工提供法律法规咨询、劳动纠纷调解、劳动用工咨询、招聘服务以及就业创业服务等一系列服务。还有深圳市智美汇志5G数字产业园劳动争议调解工作室,它专门为园区内的快递物流企业和直播企业及其从业人员提供劳动争议调解服务。截至目前,该工作室已经累计接待了各类劳动争议问题的咨询求助以及调解申请共6100人次,调解成功率高达90%<sup>[27]</sup>。

第二种形式是行业型劳动争议调解组织。这类组织专注于新业态行业内部的共同争议调解需求,致力于利用行业的影响力来维护劳动关系的和谐与秩序。以青岛市新业态行业劳动争议调解联盟为例,这是一个非实体性、非营利性、开放性的劳动争议调解机构,它设有执行主席单位和理事单位。执行主席单位承担着组织行业内劳动法规政策知识的交流、共性劳动关系管理问题的探讨、劳动争议的预防与化解,以及企业合法合规用工经验的分享等职责。此外,该联盟还负责研讨行业集体劳动合同和劳动关系管理标准,以促进行业内的劳动关系规范化。

第三种形式是设立在新业态企业内部的劳动争议调解委员会或化解中心。目前,这种形式主要面向重点平台企业和头部平台企业,旨在将劳动争议尽可能在企业内部得到有效解决。通过在企业内部建立调解机制,可以及时响应员工的诉求,减少争议的升级,从而维护企业的稳定发展。

## (二)资源赋能型工具:赋予新业态劳动者保障性资源和发展性资源

### 1. 赋予新业态劳动者保障性资源

在新业态劳动者保障性资源供给方面,主要采取了以下举措:放宽灵活就业人员在就业地的参保门槛,积极推行新业态劳动者单独参加工伤保险或职业伤害险,同时提供普惠性的人身意外补充保险,

并精心打造新业态劳动者服务阵地。截至2024年2月,在全国范围内(除北京之外)基本已放开了灵活就业人员在就业地参保的户籍限制。当新业态劳动者完成就业登记和参保登记后,便可通过个人缴费的方式参加职工基本保险。

关于新业态劳动者的工伤保障,各地实践探索出了两种模式,即融入型参保和创设型参保。融入型参保是将新业态劳动者纳入现行的工伤保险范畴之内。以浙江的单工伤参保为例,在2023年7月,浙江针对用人单位招录那些不符合确定劳动关系情形的特定人员,在全省范围内开展单工伤参保工作。单工伤参保由平台企业进行缴费,自愿为劳动者参保,缴费基数依据劳动报酬或者上年度全省非私营和私营单位就业人员加权平均工资来确定。创设型参保则是专门为新业态劳动者设立职业伤害保障。现阶段,这种保障模式已在北京、上海、广东等七个省市进行试点,试点地区要求纳入试点范围的平台企业必须强制参保缴费,缴费金额按照省域上月度该接单类型的总量与每单的缴费标准之积来计算。

此外,部分省市从普惠、关爱和救助的理念出发,为新业态劳动者提供了普惠性补充保险。像深圳市的新业态劳动者“E路守护”职业伤害险,就具备重大疾病保障、意外伤害保障、突发疾病身故以及第三者责任险等四类权益保障。杭州市富阳区设立的“司机保”,能够为遭遇意外伤害的网约车司机提供门诊住院补偿和伤残赔付。

由于新业态劳动者在劳动过程中存在着休憩、就餐、如厕、饮水、手机充电等诸多劳动保障方面的需求,各地工会充分整合社会化资源,通过共建、联建、自建等多种形式,精心布局和建设了新业态劳动者爱心驿站、小哥驿站、户外劳动者服务站等各类服务阵地,并且在这些服务阵地中配备了桌椅、微波炉、应急药品、充电充气工具等一应俱全的设施设备,切实为新业态劳动者提供了贴心的服务和保障。

### 2. 赋予新业态劳动者发展性资源

在支持新业态劳动者获取发展性资源方面,吉林、天津、杭州、上海等地已经为新业态劳动者开辟了职称、技能和学历提升的通道。例如,吉林省允许网约车司机根据职称评审标准参与职称申报。截至2022年2月28日,吉林省交通运输领域的新业态劳动者共有81人申报相关职称,其中40人通过了评审。天津和黑龙江则将快递工程专业纳入职称评审体系,使得符合条件的快递员也能获得相应的职称。杭州和上海则为新业态劳动者提供了包括技能



培训、技能等级认定和学历教育在内的多种发展资源。在杭州,阿里巴巴(中国)教育科技有限公司在杭州市人社局的指导下,开展了网约配送员的职业技能等级认定工作。2020年,有20名外卖骑手成为全国首批获得职业技能等级认定初级证书的群体<sup>①</sup>。上海市普陀区人社局与饿了么平台合作,开设了网约配送员培训班,为外卖骑手提供就业技能培训。杭州市西湖区总工会、区委组织部及继续教育学院合作,为外卖骑手、快递员和网约车司机等新业态劳动者提供了在浙江开放大学小哥学院免费攻读大专或本科学历的机会。

### (三)劳动过程干预型工具:推进工会组建和规范新业态企业用工

劳动过程干预型工具的主要表现为大力推进新业态领域工会的组建工作,并对新业态企业的用工进行规范。自2021年伊始,中华全国总工会在维护新业态劳动者劳动权益保障方面持续发力,多次明确提出要“加快推进建会入会”<sup>②</sup>。各地工会都在积极探寻与新业态相适应的建会入会途径,具体举措包括紧密对接头部平台企业及其下属企业和关联企业,推动企业基层工会组织的建立;突破传统工会组建在组织和行业方面所受到的限制,组建新业态区域工会和联合工会;针对乡镇街道、园区商圈等区域,建立兜底型工会。除了做好组织覆盖工作之外,工会还积极投身于维护权益的相关服务之中,其中一项重要内容便是引导新业态企业与新业态劳动者开展集体协商,共同订立集体合同。以襄阳市总工会为例,它与人社局、邮政管理局携手,以快递业作为试点,组织快递员和快递企业等进行集体协商,最终形成涵盖工作时间、劳动定额、劳动报酬、休息休假等诸多内容的《快递行业集体合同》。

中央与地方政府陆续出台的新政策,旨在保障新业态劳动者的权益,这些政策不仅明确了新业态下的三种劳动关系类型,还对企业在新业态劳动过程中的用工行为提出了具体要求。这些规定主要涉及两个方面:首先,政策对考核奖惩、算法管理等劳动规章制度进行了明确规定。这包括禁止制定可能损害劳动者安全与健康的考核指标,严禁依据最高效率和最低成本原则设置“最严算法”,按照“算法取中”等方法,合理确定订单数量、准时率、在线率等考核要素,以保障劳动者的合法权益。其次,政策要求新业态企业对劳动规章制度可能引发的安全风险采取预防措施。例如,对于连续工作超过4小时的劳动者,企业应安排至少20分钟的工间休息时间。此

外,在恶劣天气等特殊情况下,企业应加强劳动者的劳动保护,通过限制接单、延长服务完成时限等措施,减少劳动者面临的安全生产事故和职业病风险。

## 三、我国新业态劳动者权益保障的实践特征和形成逻辑

我国在新业态劳动者权益保障的实践过程中,综合运用了利益诉求平衡型工具、资源赋能型工具以及劳动过程干预型工具,具体表现为积极建立新业态劳动争议调解组织,切实为新业态劳动者赋予保障性资源和发展性资源,大力推进工会的组建工作并规范新业态企业的用工行为。那么,这些实践具备什么特征?又为何会选择运用这些治理工具?为了能够更加清晰地梳理我国新业态劳动者权益保障的实践样态,本部分以治理工具的影响因素作为理论依据,对我国新业态劳动者权益保障实践的特征以及形成逻辑进行深入分析。

### (一)实践特征:治理工具的组合和连续运用

从治理工具的构成角度分析,我国政府综合运用了利益诉求平衡型、资源赋能型和劳动过程干预型等多种治理工具,展现出治理工具组合运用的特点。这些工具被有效运用于解决新业态劳动者权益的突出问题。

利益诉求平衡型工具通过建立各类新业态劳动关系争议调解组织,向新业态企业普及劳动法规政策和用工规范,为新业态劳动者提供了投诉和反映问题的渠道。这有助于预防和减少劳动争议的发生,并将争议化解在基层,维护劳动关系的和谐。资源赋能型工具则为新业态劳动者提供了包括就业地参保、职业伤害保险、服务阵地等在内的保障性资源,同时也提供了职称评审、技能培训、学历教育等发展性资源。这些措施有助于降低新业态劳动者被替代的风险,改善社会保障不足的状况,并提升他们

① 详见《杭州20名外卖骑手获职业认证 他们成为全国首批拥有职业技能等级证书的外卖骑手》,载于央广网:[http://m.cnr.cn/news/20201209/t20201209\\_525357884.html](http://m.cnr.cn/news/20201209/t20201209_525357884.html)。

② 详见《中华全国总工会关于切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》,载于中华全国总工会官网:[https://www.acftu.org/wjzl/wjzlzcwj/qzwj/202107/t20210728\\_784163.html?dBuULwWO=0N8uJuAlqEqeZNL21h7OuxXHI5RIDGyPQxxv6JN1Nyj.Mhe8Cbb65EomB1Q4Q7y0Z.bRwWlFpYPV23.rsFmWeNfzRN4tpFgoh;《中华全国总工会办公厅印发〈关于推进新就业形态劳动者入会工作的若干意见\(试行\)〉》:https://www.acftu.org/wjzl/wjzlzcwj/qzwj/202301/t20230109\\_823410.html?dBuULwWO=0lMOxqlqEH5qwlNpHy7FN7KntibNgAH8Ocyvfc9A\\_j\\_wtllice.lkExH7gQhJfEZ.l5ACqJtHhPKL.84\\_HJPjhbCBOdxfiK3fj。](https://www.acftu.org/wjzl/wjzlzcwj/qzwj/202107/t20210728_784163.html?dBuULwWO=0N8uJuAlqEqeZNL21h7OuxXHI5RIDGyPQxxv6JN1Nyj.Mhe8Cbb65EomB1Q4Q7y0Z.bRwWlFpYPV23.rsFmWeNfzRN4tpFgoh;《中华全国总工会办公厅印发〈关于推进新就业形态劳动者入会工作的若干意见(试行)〉》:https://www.acftu.org/wjzl/wjzlzcwj/qzwj/202301/t20230109_823410.html?dBuULwWO=0lMOxqlqEH5qwlNpHy7FN7KntibNgAH8Ocyvfc9A_j_wtllice.lkExH7gQhJfEZ.l5ACqJtHhPKL.84_HJPjhbCBOdxfiK3fj。)

在劳动市场中的地位。劳动过程干预型工具则专注于解决新业态劳动者面临的长时间、高强度和高密度劳动问题,以及他们在管理规则中的知情权和话语权缺失问题。

这些工具的组合运用反映出,我国政府在新业态劳动者权益保障方面,并没有局限于是否将新业态用工纳入标准劳动关系的讨论,而是从公共政策的角度出发,不仅关注新业态劳动者权益保障的议题,也不仅仅是在新业态发展的同时适时保障劳动者,而是对新业态劳动者权益的突出问题提供了全面的保障。

从治理工具的特性进行分析,新业态劳动者权益保障工具实际上是传统业态劳动者权益保障工具在新业态领域的延续与承接。这意味着治理工具在传统业态和新业态之间保持着高度的一致性和继承性。为了在劳动者权益保障中实现效率与合法性的平衡,我国已然积累并形成了诸如社会保障、集体协商、劳动调解等一系列治理工具<sup>[28]</sup>。其中,有一部分新业态劳动者权益保障工具是传统业态权益保障工具在新业态环境下的直接延续。2022年,全国各级劳动人事争议调解组织和仲裁机构共同办理劳动争议案件316.2万件,调解成功率达到75.1%<sup>①</sup>。各地延续这一治理工具的运用,纷纷建立了新业态劳动争议调解组织。职称技能评审和职业技能培训是激发劳动者活力与促进劳动者职业发展的常态化治理工具。而那些为新业态劳动者提供职称通道和技能培训的资源赋能型工具,同样也是传统治理工具在新业态中的延续和传承。集体协商自1994年被载入《劳动法》以来,一直在不断深化发展,在新业态领域开展集体协商的情况,充分体现了传统工具的延续性。还有一些新业态劳动者权益保障工具,是在传统业态劳动者权益保障工具的总体框架之下进行了一些合理的调整。遵循着将劳动者纳入社会保险这一安全网的基本思路,许多城市对工伤保险进行了不断完善,以更好地适应新业态的用工需求,为新业态劳动者提供了单工伤参保服务。在针对新业态劳动过程的管理方面,除了包含劳动时间、休息时间等与传统业态相同的内容之外,劳动过程干预型工具还明确提出了算法管理、在线率等方面的要求。

## (二)我国新业态劳动者权益保障实践的形成逻辑

新业态劳动者权益保障实践呈现出治理工具组合以及连续运用的显著特征。依据治理工具选择的

影响因素,本部分将从治理问题、治理目标、治理工具以及治理网络这四个因素着手,深入分析新业态劳动者权益保障实践的形成逻辑。

首先,新业态劳动者的权益问题呈现出多样化的特点,这要求在权益保障实践中采用多种治理工具的组合。这种多元化不仅体现在新业态劳动者面临的权益问题类型多样,如劳动主体间的利益冲突、劳动者的可替代性强、保障资源不足、劳动强度过大、管理规则缺乏透明度和参与度等,还意味着这些问题既包含劳动用工的普遍性问题,也具有新业态用工的特殊性。国家和地方政府在制定和实施新业态劳动者权益保障政策时,都强调了新业态下劳动者权益保护面临的新挑战和新问题。

人社部门对新业态劳动权益保障提案的回应也反映了权益问题的复杂性。例如,上海市人社局在回应市十五届人大六次会议第473号代表建议时指出,新就业形态用工随着经济 and 市场需求的变化而发展,其用工形式多样,法律关系较为复杂,并且处于不断变化之中<sup>②</sup>。同样,福建省人社厅在回应省政协十二届五次会议20223134号提案时也提到,新业态与传统用工模式不同,存在劳动者权益保障不足、社会保险缺失、职业发展通道缺乏等问题<sup>③</sup>。学术界对新业态劳动者权益保障的研究也表明,学者们在分析新业态用工、劳动者权益问题及其保障路径时,通常基于新业态与传统业态的异同性。每种治理工具都有其独特的性质和适用性,适用于解决不同的治理问题。因此,新业态劳动者权益保障问题的多元化要求治理主体应当综合运用多种类型的治理工具。

其次,新业态劳动者权益保障目标具有复杂性,这就要求在权益保障治理实践中,治理工具的运用应具备多样性和可接受性。新业态劳动者权益保障的功能定位并非仅仅局限于改善劳动主体之间的关系,还涉及新业态的健康发展、劳动力市场的稳定与活力、治理能力的现代化以及就业民生保障等方面。不但要关注多元的利益相关者,还必须考虑主体关

① 详见《2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,载于人社部官网: <https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202306/W020230630516037377667.pdf>。

② 详见《对市十五届人大六次会议第473号代表建议的答复》,载于上海市人社局官网: [https://rsj.sh.gov.cn/trdgzblbfqk\\_17404/20221116/t0035\\_1411602.html](https://rsj.sh.gov.cn/trdgzblbfqk_17404/20221116/t0035_1411602.html)。

③ 详见《关于省政协十二届五次会议20223134号提案的答复》,载于福建省政府官网: [http://www.fujian.gov.cn/zwgk/zdlyxxgk/jytabl/jytabl/202206/t20220610\\_5928274.htm](http://www.fujian.gov.cn/zwgk/zdlyxxgk/jytabl/jytabl/202206/t20220610_5928274.htm)。



系和运行过程的复杂性,以及新旧制度与政策的融合问题<sup>[29]</sup>。时任国务院总理李克强对新业态监管提出“包容审慎”<sup>①</sup>原则。《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》《关于切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》等政策将政策目标定位为支持和规范新业态发展、维护新业态劳动者权益、促进平台经济规范健康发展。《关于加强交通运输新业态从业人员权益保障工作的意见》明确总体要求为统筹发展和安全。新业态劳动者权益保障目标的复杂性对治理工具的运用提出了多样性、可接受性和可见性等要求。单一的治理工具难以有效实现不同的治理目标,应当形成治理工具的“组合拳”。同时,所运用的治理工具需要被新业态劳动者权益保障所涉及的不同主体理解和接受,而延续传统业态的治理工具在这方面具有优势。

再次,不同治理工具的差异化功能促使权益保障实践中采用多种工具的组合,以提升权益保障的整体效果。如果仅依赖劳动过程干预型工具来规定新业态企业的用工责任,而没有辅以资源赋能型工具来增强新业态劳动者的职业能力和提升其在劳动市场中的地位,那么新业态劳动者的权益保障问题可能会因为企业的应对策略而反复出现。利益诉求平衡型工具通过与劳动过程干预型工具和资源赋能型工具的协同作用,能够实现更有效的保障效果。同时,单一治理工具往往难以满足新业态多元用工类型中不同劳动者的特定需求,容易导致“一刀切”的问题。例如,2021年8月11日,西班牙出台了《骑手法》,规定骑手与新业态企业之间存在劳动关系,所有骑手都被视为企业的雇员。然而,《骑手法》的实施引发了新业态企业和骑手的共同不满。由于这一单一治理工具的实施,新业态企业减少了对具有雇员身份骑手的派单,导致骑手的收入显著下降。

最后,网络结构的复合性促使在权益保障实践中对治理工具进行组合与连续运用。就新业态劳动者权益保障问题而言,治理网络中的行为主体已从传统的政策共同体拓展至生产者、目标群体、议题关注者等多类主体<sup>[30]</sup>。新业态劳动者权益保障涉及众多政府部门类别,涵盖人社、发展改革、交通运输、市场监管、应急、邮政、法院、工会等职能部门与行业管理部门。《杭州市维护新就业形态劳动者劳动保障权益实施办法(试行)》明确列出了十四个部门的职责分工。随着共享经济与分享经济的蓬勃发展,新业态企业广泛分布于汽车交通、文化娱乐、生活服务等诸多领域,越来越多的从业者投身于新业态。

此外,新业态劳动者权益保障也受到专家学者、新闻媒体、社会组织等多方面的关注,他们通过呼吁、提交提案、新闻报道、建言献策等不同方式推动新业态劳动者权益的保障。总之,新业态劳动者权益保障的治理网络规模庞大,行为主体构成复杂,不同行为主体之间存在差异化的目标诉求。这就要求治理工具能够适应治理网络的特征,既要兼顾多元化的行为主体,又要考虑工具的有效贯彻落实。治理工具的组合运用能够顾及不同行为主体,并在不同治理问题上发挥作用。相较于采用全新的治理工具,诸如劳动调解、组建工会、集体协商、职业培训等治理工具已被常态化运用且成效良好。延续传统业态工具更容易获得决策与执行的双重共识,有助于治理工具的实施。

#### 四、我国新业态劳动者权益保障实践的优化路径

新业态劳动者的权益保障对于我国经济的高质量发展、就业战略的顺利实施以及社会的和谐稳定具有重要意义。目前,新业态劳动者的权益保障问题已经被纳入政策议程,形成了一系列旨在保护这些劳动者权益的治理实践。我国政府已经运用了多种治理工具来维护新业态劳动者的权益。为了进一步提升治理效果,有效解决新业态劳动者面临的权益问题,有必要对我国现行的新业态劳动者权益保障实践进行优化。

##### (一)丰富治理工具箱,加强不同类型工具的联动和促进

中共中央和国务院发布的《扩大内需战略规划纲要(2022—2035年)》将“新产业新业态加快发展”列为扩大内需战略目标的内容之一,并要求“挖掘新产业新业态新模式带动就业的潜力,创造更多、更高质量且收入更高的就业岗位”<sup>②</sup>。这意味着新业态企业以及新业态从业人员的数量与类型将会持续增多,围绕新业态劳动者权益保障的治理网络规模也会不断扩大,进而加剧劳动关系的复杂性。这必然要求政府密切关注新业态劳动权益问题的动态变化,能够开发并储备更多类型的治理工具。与此同

① 详见《李克强详解为何对新业态实施“包容审慎”监管?》,载于中国政府网: [https://www.gov.cn/guowuyuan/2018-09/12/content\\_5321209.htm](https://www.gov.cn/guowuyuan/2018-09/12/content_5321209.htm)。

② 详见《中共中央国务院印发〈扩大内需战略规划纲要(2022—2035年)〉》,载于中国政府网: [https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content\\_5736706.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5736706.htm)。



时,利益平衡型、资源赋能型、劳动过程干预型等现有治理工具若要充分发挥治理效能,仍需更多类型的治理工具予以联动和促进。例如,虽然我国政府通过劳动过程干预型工具对新业态企业的用工责任明确了相关规定与具体要求,使新业态企业知晓用工行为的边界,但是这类工具的强制程度容易致使新业态企业消极应对。因此,可以为这类工具辅以经济类工具和信息类工具,利用经济利害关系或利益共同体等理念认知,激励并引导新业态企业规范用工,积极履行用工职责。

## (二)健全治理工具的配套支撑,提高工具的系统性和可操作性

目前,针对新业态劳动者的职称评审和职业技能等级认定工作仅在部分省市进行试点,尚处于探索阶段,虽然形成了一些可复制的做法,但这些做法还没有在全国范围内广泛推广。职称评审、职业技能等级认定等相关制度规则和操作方法仍需进一步完善。在新职业(新业态)职称评审发布会上,吉林省回顾了职称评审的实践工作,并强调未来需要进一步优化新业态职称评审的方式、评价标准和评价条件。此外,如果新业态企业不认可职称的价值,不为获得职称或职业技能等级提升的劳动者提供相应的待遇提升,或者城市人才政策没有给予这些努力足够的支持,那么这些发展性资源就会变得“有名无实”。

目前,新业态劳动者的技能和学历等职业发展培训主要由地方人社局、工会联合相关学校组织实施。为了提高劳动者参加培训的意愿,除了尽可能使培训方式适应新业态的用工特点外,新业态企业也应该积极参与。一些企业由于劳动者流动性大、用工关系变动频繁等原因,不愿意为劳动者提供培训,只是简单地对劳动者进行一些交代,这导致了劳动者与消费者、保安等主体之间发生大量冲突事件。因此,为了促进新业态劳动者的职业发展,需要政府、企业和社会各方共同努力,不断完善职称评审和职业技能等级认定制度,优化培训方式,提高培训质量,为新业态劳动者提供更好的职业发展机会和保障。

## (三)把握治理工具的执行环节,增强工具的适应性和契合性

利益诉求平衡型工具致力于通过构建不同类型的新业态劳动争议调解组织,来预防并化解劳动主体之间的争议与矛盾。然而,与传统业态相比,新业态呈现出用工形式灵活多样、从属性弱化等特点。

部分新业态企业、劳动者以及实际雇佣者三者出现功能分化,劳动者甚至可能兼具合作者与劳动者的双重身份。这些情况已然超出了目前《劳动法》的适用范畴。在上级法律尚未明确之际,新业态劳动争议调解拥有较大的自由裁量空间,容易导致“同案不同结果”的情况出现。此外,新业态劳动争议的成因较为复杂,调解存在一定难度。研究表明,政府和相关主体在调解新业态劳动争议的过程中面临诸多限制,他们只能更多地依靠“人民利益的政治文化、劳动权益的法律文化、生存第一的道义文化”等进行说理和施压的调解方式<sup>[31]</sup>。鉴于此,新业态劳动争议调解应当统一调解工作的标准,提升调解人员的专业化水平。

另外,基于稳定劳动关系和固定劳动场所的建会入会方式在新业态领域的实施存在一定难度。原因在于新业态劳动者具有流动性大、较为分散的特点,且对工会的认知程度相对较低。并非所有新业态企业都具备组建工会的意愿和条件,部分新业态企业对组建工会存在抵触情绪,相互观望。众多新业态企业未在县级城市设立相应机构组织和办公场所,导致建会困难。资源赋能型工具通过提供单工伤参保、职业伤害险等保障方案,为新业态劳动者赋予保障性资源。然而,新业态单工伤参保采取属地管理且为倡导性参保,面临着如何有效动员新业态企业承担投保责任的难题。新业态企业多为跨区域经营和线上管理,若为所有劳动者参保,参保费用较高,同时企业对工伤赔偿也存在顾虑。在按单或按日计算的商业险已构成基本保障的情况下,新业态企业将单工伤参保视为任意参保的险种,而非必备保险。

## (四)建立治理工具的追踪评价机制,保障工具运用的效果

新业态劳动者权益保障治理工具的运用受到权益问题、保障目标、治理网络等多种因素的影响。这些因素不断变化,对治理工具的多样性、可接受性和可行性提出了挑战。此外,各地纷纷出台区域性新业态劳动者权益保障政策,加强了利益平衡型工具、资源赋能型工具、劳动过程干预型工具的选择与运用。然而,不同地区在治理工具的强度和覆盖范围上存在差异,可能导致新业态劳动者权益的差别化保障问题。例如,一些省市针对特定平台领域强制实施新业态劳动者职业伤害保障,而另一些省市则采取倡导性的单工伤保险政策。对于新业态劳动者的普惠性补充保险,也存在缴费型、免费型、补贴型

等多种模式。因此,有必要建立对现有不同类型治理工具的追踪评价机制,定期评估治理工具的应用过程和效果,根据评估结果及时优化和完善相关治理工具,降低治理工具应用的风险,确保治理效果。对于各地围绕同一治理工具类型开展的属地化措施,应进行深入调查研究,总结有效经验,并根据实际情况,适时将相关治理工具提升为全国层面的顶层设计,为新业态劳动者提供更加全面和有效的保护。

## 五、结 语

本文着眼于新业态劳动者权益保障的治理实践,基于治理工具理论,探究我国在这一领域的实践样态和形成逻辑,并提出改进治理实践的路径。研究发现,我国在新业态劳动者权益保障实践中主要运用了利益平衡型工具、资源赋能型工具和劳动过程干预型工具,展现了治理工具组合运用与连续运用的双重特点。这些实践样态及其特点的形成,受到权益问题的性质、权益保障的目标、治理工具的功能以及治理网络的结构等多种因素的影响,这些因素对治理工具运用的多样化和可接受性提出了要求。

本文对新业态劳动者权益保障实践的分析揭示了两个重要方面:一方面,尽管有研究文献建议修改《劳动法》,确立新业态劳动关系的法律地位,并明确新业态劳动者的身份,但权益保障实践显示,我国政府现阶段更注重从公共政策的角度出发,保障新业态劳动者的权益。另一方面,虽然一些研究文献提出了社会保障制度或劳动过程管理作为新业态劳动者权益保障的方案,但我国的实践并没有局限于这两种方案中的任何一种,而是综合运用了多种治理工具。这不仅体现在通过劳动争议调解组织预防和解决新业态劳动主体间的争议,还体现在关注社会保险对新业态劳动者基本权益的保障,同时也对新业态劳动者的用工地位、职业发展,以及劳动异化和算法管理等问题形成了治理方案。

本文的研究贡献主要体现在以下三个方面:一是呈现我国新业态劳动者权益保障实践总体概貌。本文将我国新业态劳动者权益保障实践归纳总结为三类治理工具,并提炼出其呈现出治理工具组合与连续的特征,有助于理清现阶段我国新业态劳动者权益保障实践的整体情况。二是为新业态劳动者权益保障议题提供我国治理工具方面的经验材料。新业态劳动者权益保障是全球共同关注的议题,各国都在积极探寻有效治理方案。以往研究中关于中国

的材料主要源于新业态争议诉讼的法院审判,即我国对新业态劳动关系的判定,而新业态劳动者权益保障的政府治理实践材料及分析相对较少。本文为该议题提供了来自我国治理工具方面的经验材料。三是从治理工具角度,对我国新业态劳动者权益保障的实践样态、形成逻辑和优化路径进行了较为全面的剖析。然而,本文的研究只是对我国新业态劳动者权益保障实践作出总体描述和解释,不同地方的具体实践存在差异。未来研究需要进一步诠释地方治理实践,通过积累丰富详实的地方实践案例,从中观和微观层面对每一类新业态劳动者权益保障工具的运用机制、运用条件和影响因素等开展实证研究或比较分析,以便更全面地挖掘出切实有效的新业态劳动者权益保障治理工具。

## 参考文献:

- [1] 张成刚. 就业发展的未来趋势,新就业形态的概念及影响分析[J]. 中国人力资源开发,2016(19):86-91.
- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022:48.
- [3] 叶嘉敏,李少军. 共享经济视域下网约车平台用工劳动关系从属性认定标准研究:以“权重位序法”为核心进路[J]. 河北法学,2020,38(11):184-200.
- [4] 王健. APP平台用工中的网约工身份认定与劳动关系重构[J]. 兰州学刊,2019(6):46-55.
- [5] 姚鹏斌. 技术从属性:算法时代劳动者的认定基准重构[J]. 兰州学刊,2022(2):101-112.
- [6] 王天玉. 互联网平台用工的“类雇员”解释路径及其规范体系[J]. 环球法律评论,2020,42(3):85-100.
- [7] 孙志萍. 互联网平台就业者职业伤害保障问题研究[J]. 兰州学刊,2021(9):83-102.
- [8] 朱小玉. 新业态从业人员职业伤害保障制度探讨:基于平台经济头部企业的研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2021,35(2):32-40.
- [9] 席恒. 融入与共享:新业态从业人员社会保险实现路径[J]. 社会科学,2021(6):3-11.
- [10] 王立剑. 新业态背景下社会保险制度包容性研究:认识、审视与调适[J]. 社会保障评论,2023,7(4):66-78.
- [11] 班小辉. 超越劳动关系:平台经济下集体劳动权的扩张及路径[J]. 法学,2020(8):160-175.
- [12] 陈微波. 互联网平台用工关系治理的理论建构:三种理论视角的比较与反思[J]. 社会科学,2021(10):80-86.
- [13] 翁玉玲. 劳动法“合理”理念下平台用工“最严算法”规制路径研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2024,38(3):58-70.
- [14] 刘杰,邹英. 求职成本、个体追求与网约工的职业选择[J]. 济南大学学报(社会科学版),2022,32(6):135-145.
- [15] 王立剑. 共享经济平台个体经营者用工关系及社会保障实践困境研究[J]. 社会保障评论,2021,5(3):12-22.
- [16] 王永洁. 非标准就业视角下的平台就业研究:基于网约车驾驶

- 员从业状况调查数据的分析[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 23-34.
- [17] 陈龙, 孙萍. 超级流动、加速循环与离“心”运动: 关于互联网平台“流动为生”劳动的反思[J]. 中国青年研究, 2021(4): 29-37.
- [18] Hood C C. The Tools of Government [M]. London: The Macmillian Press LTD, 1983: 7.
- [19] 陈振明. 政策科学: 公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 170.
- [20] 豪利特. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统[M]. 庞诗, 等译. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 2006.
- [21] Schneider A, Ingram H. Behavioral assumptions of policy tools [J]. The Journal of Politics, 1990, 52(2): 510-529.
- [22] Ingraham P W. Toward more systematic consideration of policy design[J]. Policy Studies Journal, 1987, 15(4): 611-628.
- [23] 冯尼斯潘, 林格林. 论工具与工具性: 一种批判性的评价[M]//彼得斯, 冯尼斯潘. 公共政策工具: 对公共管理工具的评价. 顾建光, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 201-214.
- [24] 丁煌, 杨代福. 政策工具选择的视角、研究途径与模型建构[J]. 行政论坛, 2009, 16(3): 21-26.
- [25] 布鲁金, 坦霍伊维尔霍夫. 对政策工具的背景性探讨[M]//彼得斯, 冯尼斯潘. 公共政策工具: 对公共管理工具的评价. 顾建光, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 69-84.
- [26] 杨代福. 政策工具选择研究: 基于理性与政策网络的视角[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016: 172-178.
- [27] 童定国, 福永. 探路新就业形态从业人员权益保障[N]. 深圳特区报, 2022-05-24(18).
- [28] 杨莉. 如何平衡效率与合法性?: 改革开放 40 年来中国政府调整劳动关系的研究述评[J]. 公共行政评论, 2018, 11(2): 160-175, 193-194.
- [29] 雷晓天, 柴静. 从“发展中规范”到“规范中发展”: 互联网平台用工治理的演进过程与机制[J]. 中国人力资源开发, 2022, 39(5): 6-24.
- [30] 堵琴因. 新业态劳动者权益保障的政策工具选择研究[J]. 中国行政管理, 2020(9): 42-48.
- [31] 李强, 李一鸣. 嵌入式治理: 地方政府维护新业态劳动者权益的务实策略研究[J]. 中国人力资源开发, 2022, 39(10): 76-88.

(责任编辑: 陈丽琼)